

POLITYCZNE I SPOŁECZNE KONSEKWENCJE CZŁONKOSTWA POLSKI W UE DLA GRANICY I POGRANICZA ZACHODNIEGO

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. było jednym z najważniejszych wydarzeń w historii najnowszej naszego kraju. Przełamywało ono ostatecznie jałtański porządek Europy¹ i zarazem likwidowało postzimnowojenną pustkę geopolityczną powstałą w środkowej części kontynentu. Rozszerzenie potwierdziło zarówno niezależność od wschodniego sąsiada, jak i przynależność ekonomiczną, polityczną i kulturową Polski do świata zachodniego. Akcesja była wynikiem kilkunastoletnich przygotowań, stanowiła też punkt zwrotny w procesie dalszych dostosowań do „standardów europejskich”. Jednocześnie jednak słabość ekonomiczna oraz widoczny eurosceptycyzm, wraz z niedojrzałością systemu politycznego, budziły obawy, czy przyjęcie do UE nie będzie oznaczać dla Polski „członkostwa drugiej kategorii”, polegającej na odgrywaniu marginalnej roli i nieuczestniczeniu we wszystkich formach i przejawach integracji. Dlatego też pierwsze lata w Unii musiały oznaczać konieczność ciągłego potwierdzania i dążenia do „pełnego członkostwa”.

Niezwykłe ciekawym przejawem opisanych procesów i zjawisk są zmiany zachodzące w ciągu ostatnich pięciu lat na granicach i pograniczach². Przedmiotem niniejszej analizy jest granica i pogranicze zachodnie. Wydają się one być najbardziej spektakularnym przejawem przemian, dodatkowo postrzeganych zazwyczaj pozytywnie, a więc potwierdzających sukces wschodniego rozszerzenia i słuszności implementacji idei europejskich w Polsce.

Opracowanie składa się z części teoretyczno-wprowadzającej, po której następuje prezentacja wybranych aspektów wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na granicę i pogranicze zachodnie. Autor bazował głównie na własnych badaniach empirycznych prowadzonych na tym obszarze w okresie akcesyjnym. Warto odnotować, że z uwagi na formułę publikacji jej ambicją nie była prezentacja wszystkich politycznych i społecznych konsekwencji procesu integracyjnego.

¹ S. Andreson, *A Cold War in the Soviet Bloc: Polish-East German Relations 1945–1962*, Boulder 2001.

² J. Nikitowicz, *Pogranicze, tożsamość, edukacja międzykulturowa*, Białystok 1995.

Granica jako „laboratorium integracji”

Wybór granicy i pogranicza jako perspektywy oceny pięciu lat polskiej bytności w Unii Europejskiej opiera się na postrzeganiu ich jako „laboratorium integracji”³. Pojęcie laboratorium implikuje eksperyment, odkrywanie nieznanego, testowanie określonych rozwiązań, sprawdzanie możliwości ich „rzeczywistej” implementacji. Laboratorium jest jednocześnie „światem w pigułce”, reprezentatywnym, choć często wyidealizowanym wycinkiem rzeczywistości, takim, na którym można przeprowadzać eksperymenty. Ich rezultaty powinny służyć do uogólnień i proponowania sprawdzonych rozwiązań na szerszą skalę. W warunkach stworzonych w laboratorium ogniskują się najbardziej charakterystyczne i istotne cechy, stanowi ono kwintesencję czynników wymagających sprawdzenia⁴.

Pogranicze spełnia większość kryteriów dla bycia wykorzystywanym w charakterze laboratorium integracji, z wyjątkiem pełnego odizolowania. Pogranicze zachodnie dużo wcześniej i intensywniej od innych regionów doświadczało prointegracyjnego kursu Polski, jednak sam moment akcesji oraz jego konsekwencje prawne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe zaistniały równocześnie do innych części kraju. Tym, co odróżniało siłę oddziaływania, była natomiast jego intensywność. Jakie elementy czyniły więc pogranicze „laboratorium integracji”? Do najważniejszych z nich można zaliczyć bliskość przestrzenną oraz dziedzictwo trudnych stosunków.

Zachodnie pogranicze Polski stanowiło jedyny polski obszar przestrzennie przylegający do Unii Europejskiej poprzez granicę z Niemcami. W odróżnieniu od granicy południowej i częściowo wschodniej, zachodnia stanowiła ostatnią przeszkodę na drodze do wspólnego rynku, obszaru pozbawionego wewnętrznych kontroli granicznych, ale także styk z zachodnim dobrobytem, rozwiązaniami technicznymi, kulturą organizacyjną, wspólnotowym systemem prawnym etc. Bliskość przestrzenna oznaczała większą częstotliwość kontaktu z tymi elementami dla szerokich rzesz mieszkańców. Rozbudowywane po 1989 r. przejścia graniczne wspomagały ten proces na równi z występowaniem miast podzielonych⁵. Ślubice–Frankfurt nad Odrą, Gubin–Guben oraz Görlitz–Zgorzelec przed 1945 r. były jednolitymi miastami, które rozdzielone w wyniku wojny, rozpoczęły proces funkcjonalnej reintegracji po roku 1990⁶. Efekt tego stanowiła

³ D. Jajesniak-Quast, H. Schulz, K. Stoklosa, *Twin Towns on the Border as Laboratories of European Integration*, „F.I.T. Diskussionspapiere” 2002, nr 4.

⁴ R. Zaiotti, *Bridging Common Sense: Pragmatic Metaphors And The Schengen Laboratory* [w:] *Metaphors of Globalization Mirrors, Magicians, and Mutinies*, red. M. Kornprobst, V. Pouliot, N. Shah, R. Zaiotti, Palgrave 2007.

⁵ D. Jajesniak-Quast, H. Schulz, K. Stoklosa, op. cit.

⁶ J. Pyrgiel, R. Bodziacki, *Rola Ślubic w kształtowaniu porozumienia między Polakami i Niemcami*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 4, s. 109–117.

znaczna częstotliwość kontaktów mieszkańców, inspirowana głównie różnicami cen dóbr i usług. Komercyjny kontekst integracji uzupełniany był przez znaczną liczbę Polaków z terenów przygranicznych pracujących na co dzień po niemieckiej stronie granicy oraz niemieckie inwestycje po polskiej stronie. W tym drugim przypadku ich lokowanie w strefie przygranicznej łączyło niskie koszty produkcji (przede wszystkim siły roboczej) z bliskością europejskich rynków zbytu oraz infrastruktury transportowej. Bliskość przestrzenna stanowiła więc czynnik, który pozwalał mieszkańcom pogranicza jako pierwszym na szeroką skalę i w codziennych kontaktach testować możliwość współistnienia z innym europejskim narodem w warunkach liberalizowanego reżimu granicznego oraz barier handlowych. Możliwości takiej pozbawieni byli mieszkańcy innych polskich prowincji. Warto również zwrócić uwagę na podobieństwo wczesnego etapu integracji pogranicza polsko-niemieckiego do projektu jednoczenia Europy w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. Kontakty i wymiana handlowa stanowiła punkt początkowy neofunkcjonalnej logiki mechanizmu *spill over*. Rozlewanie się integracji na pograniczach angażowało jeszcze przed akcesją kolejne obszary tematyczne (edukacja, planowanie przestrzenne, kultura itp.), miało dodatkowo wymiar przestrzenny, obejmując miejscowości położone coraz dalej od granicy.

O ile położenie określało możliwość testowania wzajemnych relacji, o tyle bagaż trudnego dziedzictwa był czynnikiem definiującym ich jakość. Pogranicze polsko-niemieckie było nie tylko jednym z najbardziej uderzających przykładów jedności w różnorodności, ale także fizyczną emanacją bardzo trudnego sąsiedztwa⁷.

Pogranicze zachodnie stało się takowym dopiero w roku 1945. Wcześniej stanowiło zbiór jednolitych funkcjonalnie regionów położonych wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej, charakteryzujących się homogenicznością infrastrukturalną, architektoniczną, gospodarczą, krajobrazową etc.⁸ Jednolite regiony w wyniku przesiedleń stały się punktami styku bardzo heterogenicznych społeczności: miejscowych Niemców, zamieszkujących lewe brzegi rzek, i Polaków, przesiedlonych w większości z polskich Kresów Wschodnich, a więc kulturowo, językowo, religijnie i cywilizacyjnie diametralnie odmiennych od niemieckich sąsiadów oraz dodatkowo nieposiadających „doświadczenia pogranicza” z żywiołem niemieckim.

Opisane pogranicze stykowe stało się symbolicznym wyrazem relacji między państwowych, definiowanych przez doktrynę odwiecznej wrogości polsko-niemieckiej i konieczność ciągłego poszukiwania uznania dla powojennego prze-

⁷ H. Schulz, *Schwierige Nachbarschaft on Oder und Neiße – Trudne sąsiedztwo nad Odrą i Nysą* [w:] *Granica – Grenze*, red. B. Breysach, A. Paszek, A. Tölle, Berlin 2003.

⁸ C. Trosiak, *Pogranicze polsko-niemieckie po drugiej wojnie światowej*, Poznań 1999.

biegu granicy. Linia Odry i Nysy była więc końcem terytorium, strefą zagrożenia, za którą czaiło się niebezpieczeństwo, wrogość i obcość. Rzeki postrzegano jako powrót do piastowskich słupów granicznych i zaporę przeciw wrogiemu żywiołowi germańskiemu. Wraz ze zjednoczeniem Niemiec i ostatecznym uznaniem przez to państwo granicy obawy nie zanikły. Z jednej strony zostały przekształcone w strach przed powrotem Niemców – tym razem nie zbrojnym, lecz gospodarczym, Niemców wykupujących zachodnią Polskę. Podejście takie tłumaczyło negatywną reakcję na niemieckie plany wspólnego rozwoju terenów pogranicza, np. plan Stolpego czy plan Willersa⁹. We wzajemnych stosunkach coraz bardziej widoczna stawała się asymetria związana z różnicą potencjałów demograficznych i ekonomicznych. Z drugiej strony to Niemcy stały się państwem frontowym Unii Europejskiej, odpowiedzialnym za ochronę wspólnej granicy przed niebezpieczeństwami płynącymi ze wschodu: zorganizowaną przestępczością, nielegalną imigracją, przemytem itd. Wymagało to od nich wzmacniania ochrony granicy i restrykcyjnych kontroli, uderzających przede wszystkim w najbliższych sąsiadów.

Granica jako symbol

Granica polsko-niemiecka zawsze stanowiła miejsce symboliczne, w którym w namacalny sposób unaocznieniu ulegały procesy i zjawiska o abstrakcyjnym charakterze. To w miastach granicznych podpisywano traktat graniczny z NRD (Zgorzelec), to tu spotykali się przywódcy obydwu państw. Otwarcie granicy na początku lat siedemdziesiątych stanowiło potwierdzenie normalizacji granicznej po uznaniu linii Odry i Nysy Łużyckiej przez RFN. Jej ponowne zamknięcie granicy zachodniej było przejawem kryzysu ekonomicznego i politycznego w Polsce, a kolejne otwarcie w latach dziewięćdziesiątych – wyrazem demokratyzacji i normalizacji relacji polsko-niemieckich.

W podobnie symboliczny sposób granica zachodnia wykorzystywana była w procesie integracji europejskiej. Najważniejsze elementy obchodów przystąpienia do Wspólnot odbywały się na moście granicznym łączącym Słubice i Frankfurt nad Odrą 30 kwietnia i 1 maja 2004 r. Podobnie na granicy świętowano przystąpienie Polski do Układu z Schengen 21 grudnia 2007 r. Wtedy to ponownie oczy całego kraju zwrócone były przede wszystkim na granicę zachodnią, gdzie symbolicznie przecinano i likwidowano szlabany, odkręcano tablice graniczne etc.

Fizyczne miejsce styku z historycznie problematycznym sąsiadem stanowiło symboliczne i materialne świadectwo procesów integracji europejskiej zacho-

⁹ M. Guz-Vetter, *Polsko-niemieckie pogranicze. Szanse i zagrożenia w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

dzącej w Polsce, uwiarygodniając i unaoczniając ów proces. Dlatego też było bardzo chętnie wykorzystywane zarówno przez polityków różnego szczebla, jak i polskie i zagraniczne media.

Warto odnotować jeszcze jeden aspekt członkostwa Polski w Unii Europejskiej widoczny na pograniczu zachodnim. Przez kilka lat poprzedzających akcesję jednostki terytorialne oraz instytucje funkcjonujące na tym obszarze budowały swoje strategie rozwojowe poprzez podkreślanie własnej wyjątkowości. Były one „laboratorium integracji”, jej forpoczta i symbolem z uwagi na położenie i przeszłość. Wymagały więc specjalnych rozwiązań, większych nakładów, dodatkowej uwagi etc. Integracja oznaczała jednak normalizację. „Brak granicy” powodował, że niektóre zawody stały się niepotrzebne lub liczba osób je wykonujących musiała drastycznie zmaleć. Dotyczyło to zarówno celników i żołnierzy Straży Granicznej, jak i drobnych przemytników. Granica stanowiła wcześniej swego rodzaju punkt poboru myta (w postaci nie tylko fiskalnej, ale również handlowej, usługowej itp. – spowalniała przepływ dóbr i osób, powodowała konieczność zatrzymania się, dokonania zakupu określonych produktów, skorzystania z określonych usług). Brak kontroli dał możliwość jej ominięcia, niezatrzymywania się. „Nieistniejąca granica” w dużo mniejszym stopniu przyciąga uwagę mediów, polityków itp. Normalizacja powoduje, że przestrzeń dotychczas wysoce symboliczną z uwagi na jej wyjątkowość teraz należy wykorzystywać organicznie z powodu jej normalności. Paradoksalnie więc oznacza to często problemową konieczność dostosowania się do nowych warunków, niekoniecznie korzystniejszych.

Pomiędzy *borderless world* i *fortress Europe*

Graniczny obraz polskiej integracji z Unią Europejską unaocznia dwa mity obecne w dyskursie integracyjnym po roku 1989, a szczególnie widoczne w latach 2004 i 2007. Mity, które w przypadku „państw frontowych” uaktywniają się ze zdwojoną siłą. Jest to „świat bez granic” (*borderless world*¹⁰) i „Europa forteca” (*fortress Europe*¹¹).

Mit „świata bez granic” pojawił się jako wynik upadku żelaznej kurtyny, likwidacji reżimów komunistycznych i w efekcie wywalczonych wolności, w tym przemieszczania się. Kojarzone z zimnowojennym porządkiem mury, granice, bariery, limity w dostępie do paszportów itd., miały odejść w zapomnienie w wyniku zwycięstwa liberalnej demokracji i wolności. Proces ten wzmacnia-

¹⁰ G. Hiebert, *A Borderless World: Dream or Nightmare?*, „ACME: An International E-Journal for Critical Geographies” 2003, nr 2.

¹¹ A.P. Geddes, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester 2000.

ny był dodatkowo postępującą implementacją Układu z Schengen w zachodniej części kontynentu. W jej wyniku zlikwidowano kontrole graniczne, które w powszechnym odczuciu uosabiały istnienie samych granic. Wydawało się, że granice przestaną być nie tylko elementem oddzielającym narody, kultury, systemy ekonomiczne, ale przestaną także istnieć w XIX- i XX-wiecznym znaczeniu.

Idealistyczny mit *borderless world* został szybko skonfrontowany z realistyczną „Europą fortecą”. Wewnętrzna swoboda podróżowania wymagała zwiększenia standardów ochrony zewnętrznej. Tracące jedną z prerogatyw tradycyjnie rozumianej suwerenności państwowej kraje członkowskie naciskały na restrykcyjną ochronę wspólnej zewnętrznej granicy przed rosnącą migracją oraz zagrożeniem przestępczością. Efektem było więc pojawienie się silniej strzeżonej i nieporównywalnie ważniejszej granicy zewnętrznej wokół pozbawionego granic obszaru wewnątrz.

Obydwa mity bardzo silnie definiowały przemiany zachodniego pogranicza pogranicza w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Do 1 maja 2004 r. granica zachodnia była unijną granicą zewnętrzną, ostatnim sztańcem strzegącym pozbawionego dalszych barier obszaru Wspólnoty. Była restrykcyjnie chroniona, pozostawiając polską część pogranicza po stronie zewnętrznej, poza „fortecą”. Obszar ten był więc, pomimo przestrzennej bliskości, elementem tej samej kategorii co państwa azjatyckie lub afrykańskie – należał do strefy, przed którą Unia musiała się bronić.

Moment akcesji diametralnie, lecz nie całkowicie, zmienił wcześniejszą sytuację. Polska została członkiem Unii Europejskiej, jednak pełna implementacja postanowień z Schengen została odłożona w czasie. Polska była więc jednocześnie w i poza „Europą fortecą”. Wraz z innymi krajami członkowskimi otrzymała czas na przygotowanie się do przejścia pełnej odpowiedzialności za ochronę wspólnej granicy zewnętrznej, którą miała być polska granica wschodnia. Brak automatyzmu dla implementacji Schengen wraz z momentem akcesji oznaczał wyraz warunkowości członkostwa i groził – w przypadku niesprostania stawianym wymogom – członkostwem drugiej kategorii. Czas do pełnego wprowadzenia regulacji Schengen stanowił więc dla zachodniej granicy okres przejściowy, poczekalnię dla zamiany statusu sztańca w pomost. Dla służb granicznych był to czas potwierdzenia własnej sprawności i zdolności do przejścia obowiązków, nie tylko na granicy wschodniej, ale także na zachodniej.

Do grudnia 2007 r. pogranicze zachodnie jedynie częściowo odczuwało skutki członkostwa w UE. Jej pełne efekty dały się odczuć wraz z likwidacją kontroli na przejściach granicznych. Warto pamiętać, że ułatwienia na granicy zachodniej oznaczały jednocześnie znaczące zaostrzenie kontroli i przepływu osób przez granicę wschodnią.

Granica zachodnia na tle innych granic przed i bezpośrednio po rozszerzeniu roku 2004

Granica zachodnia była kluczowa (obok południowej) w okresie poprzedzającym polską akcesję do Unii Europejskiej z punktu widzenia natężenia ruchu osobowego. Jeżeli dodamy do tego ruch odbywający się na podstawie paszportów (Tabela 1) oraz mały ruch graniczny (Tabela 2), okazuje się, że już w 2001 r. granicę zachodnią przekroczyło ponad 90 mln osób (liczba ta spadła w kolejnych dwóch latach do poziomu około 70 mln, aby ponownie wzrosnąć w roku 2004 do 90 mln) wobec 93 mln na granicy południowej (tendencja spadkowa do około 68 mln w roku 2004) i niecałych 30 mln na wschodniej.

Tabela 1

Ruch graniczny osób na podstawie paszportów – granica wschodnia
(bez Litwy), południowa i zachodnia 2002–2004

Okres	Kategoria	Granica wschodnia	Granica południowa	Granica zachodnia
		Liczba osób (mln)		
I–IV kwartał 2001	Ogółem	30,8	85,0	60,5
I–IV kwartał 2002	Ogółem	28,6	72,7	50,9
	Obywatele polscy	5,0	48,2	22,5
	Cudzoziemcy	23,6	24,5	28,4
I–V kwartał 2003	Ogółem	26,8	63,4	50,8
	Obywatele polscy	6,3	36,9	21,4
	Cudzoziemcy	20,5	26,5	29,4
I–V kwartał 2004	Ogółem	27,3	65,5	78,5
	Obywatele polscy	7,8	34,0	24,0
	Cudzoziemcy	19,5	31,5	54,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2004, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005, s. 57; Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2003, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 57.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na dwie składowe przedstawionych danych statystycznych. Po pierwsze, ruch paszportowy na granicy zachodniej (a więc głównie tranzytowy lub przynajmniej nielokalny) znajdował się już w momencie akcesji na pierwszym miejscu (Tabela 1). Przeważali w nim w całym okresie (a dominacja ta stała się przygniatająca w roku 2004) obywatele innych państw niż Polska. Byli to w dużej części Niemcy odwiedzający coraz chętniej wschodniego sąsiada, który stawał się w ich oczach bardziej oswojony i miał wkrótce przynależeć do wspólnego obszaru bez granic wewnętrznych,

oraz posiadacze innych paszportów, najczęściej w ruchu tranzytowym. W przypadku granicy południowej dominowali Polacy, w dużej części turyści.

Po drugie, w całym okresie poprzedzającym akcesję w małym ruchu przygranicznym liczba osób przekraczających granicę zachodnią była znacznie większa niż liczba osób przekraczających granicę południową (Tabela 2). Wynikało to z dużo większego stopnia bliskości przestrzennej (np. brak oddzielających gór) i funkcjonalnej (miasta podzielone, częstokroć z potencjalnie komplementarną infrastrukturą), jak również programów finansujących przewyższanie trudnego dziedzictwa historycznego (wspólne przedsięwzięcia kulturalne i edukacyjne itp.) oraz asymetrii (znaczne różnice cen określonych dóbr i usług, napędzające ruch konsumencki, oraz płac, skłaniające do transgranicznego poszukiwania pracy¹²). Ponownie na granicy zachodniej dominowali cudzoziemcy, a na południowej Polacy.

Tabela 2

Mały ruch graniczny – granica południowa i zachodnia 2002–2004

Okres	Kategoria	Gr. południowa	Gr. zachodnia
		Liczba osób (mln)	
I–IV kwartał 2001	Ogółem	8,4	30,1
	Obywatele polscy	5,4	5,7
	Cudzoziemcy	3,0	24,4
I–IV kwartał 2002	Ogółem	7,2	19,8
	Obywatele polscy	4,3	3,1
	Cudzoziemcy	2,9	16,7
I–V kwartał 2003	Ogółem	6,0	21,5
	Obywatele polscy	3,0	3,3
	Cudzoziemcy	3,0	18,3
I–V kwartał 2004	Ogółem	2,9	12,1
	Obywatele polscy	1,3	1,4
	Cudzoziemcy	1,6	10,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2004..., s. 61; Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2003..., s. 61.

W ruchu towarowym granica zachodnia dominowała w całym okresie poprzedzającym akcesję oraz w pierwszym roku członkostwa (Tabela 3). To kierunek zachodni stanowił główną oś wymiany handlowej Polski oraz główną drogę tranzytową w ruchu na wschód. Granica południowa odgrywała najmniej istotną rolę. Na zachodzie dominowali przewoźnicy z Polski.

¹² R. Bodziacki, *The Flow of Workers in the Transborder Sense as Exemplified by the Divided Towns of Stubice–Frankfurt/Oder* [w:] *The 2004 Enlargement's Influence on the Labour Market in the European Union*, red. J. Babiak, Poznań 2007, s. 100–102.

Tabela 3

Ruch graniczny ciężarowych pojazdów mechanicznych – granica wschodnia (bez Litwy), południowa i zachodnia 2002–2004

Okres	Kategoria	Granica wschodnia	Granica południowa	Granica zachodnia
		(mln)		
I–IV kwartał 2001	Ogółem	1,2	0,9	3,0
I–IV kwartał 2002	Ogółem	1,4	1,0	3,1
	Obywatele polscy	0,2	0,4	2,0
	Cudzoziemcy	1,2	0,6	1,0
I–V kwartał 2003	Ogółem	1,6	1,1	3,2
	Obywatele polscy	0,3	0,5	2,1
	Cudzoziemcy	1,3	0,6	1,1
I–V kwartał 2004	Ogółem	1,8	1,4	3,9
	Obywatele polscy	0,4	0,7	2,5
	Cudzoziemcy	0,4	0,7	1,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2004..., s. 70; Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2003..., s. 70.

Likwidacja kontroli na granicy zachodniej

Konieczność potwierdzenia sprawności polskich służb granicznych w zabezpieczeniu „fortecy Europa” widoczna była zarówno na granicy wschodniej, jak i zachodniej. Jej celem była jak najszybsza implementacja regulacji z Schengen i w efekcie zdjęcie odium „niepełnego członkostwa”¹³. Do 2004 r. liczba zatrzymywanych na próbie nielegalnego przekroczenia granicy na zachodzie systematycznie rosła i była znacznie większa niż na wschodzie (Tabela 4). Konieczność współpracy z niemieckimi służbami i wykazania się wysokim stopniem sprawności i zdolności operacyjnych windowała wskaźniki efektywności w uniemożliwianiu przenikania do Strefy Schengen. Wraz z momentem akcesji rozpoczęły się przygotowania do pełnej implementacji zasad wspólnej ochrony granic europejskich. W efekcie przystąpiono do uszczelniania granicy wschodniej, co spowodowało podwyższenie liczby osób zatrzymywanych w tamtym regionie. Na granicy zachodniej wskaźniki uległy natomiast obniżeniu, przestała ona bowiem pełnić rolę głównej bariery filtrującej ruch osobowy do Europy Zachodniej.

¹³ R. Rybicki, *Poland: Preparations and Implementation of the Schengen „Acquis”* [w:] *Poland and Schengen – Last Lap or the Beginning of a Difficult Climbing?*, „European Center Natolin Working Paper” 2006, nr 1.

Tabela 4

Zatrzymani przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom – granica wschodnia (bez Litwy), południowa i zachodnia 2002–2005

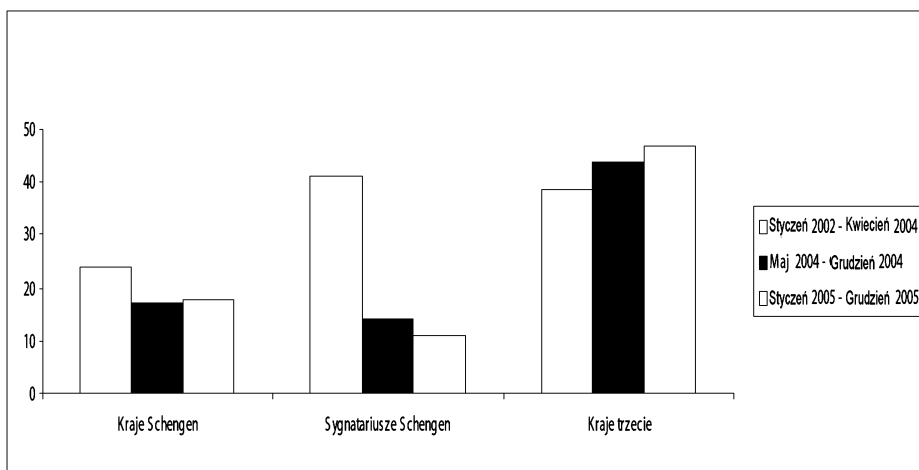
Rok	Granica wschodnia	Granica południowa	Granica zachodnia
2002	610	1843	2562
2003	931	1530	2706
2004	792	1362	3168
2005	1084	1119	1848

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej za lata 2002–2005.

Co ciekawe, w opisywanym okresie następował systematyczny spadek liczby obywateli polskich złapanych na nielegalnym przekraczaniu granicy i wzrost liczby obywateli innych krajów, przede wszystkim legitymujących się paszportami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz krajów azjatyckich. Tendencja ta widoczna była również w restrykcyjności kontroli legalnego ruchu granicznego. Badania prowadzone przez autora nad wpływem przepuszczalności granicy jako efektu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (próba 248 osób, podzielonych na trzy kategorie: obywatele krajów Strefy Schengen, obywatele sygnatariuszy

Wykres 1

Charakter kontroli podczas przekraczania granicy: bardzo restrykcyjne i restrykcyjne (w %)



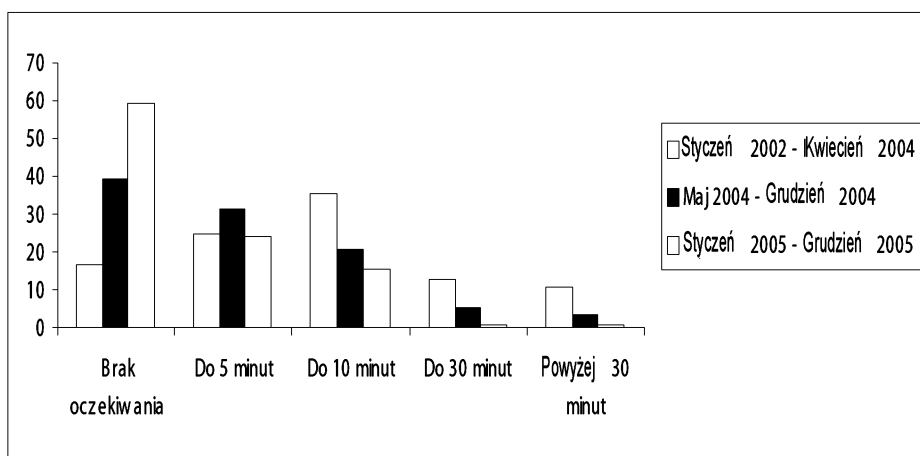
Źródło: Badania własne.

Porozumienia z Schengen – nowych państw członkowskich, obywatele innych krajów) pokazały, że reżim kontroli granicznych ulegał poluzowaniu w latach 2002–2005¹⁴. Fenomen ten dotyczył jednak jedynie pierwszych dwóch kategorii. W przypadku trzeciej kontrole zaostrzyły się (Wykres 1). Badania te potwierdziły próbę wykazania się wysokim stopniem sprawności przez służby na zachodzie kraju w oczach niemieckich kolegów.

Drastycznie skrócił się w tym czasie okres oczekiwania na przekroczenie granicy – w praktyce kolejki zostały wyeliminowane (Wykres 2), co pozwoliło na dalszą intensyfikację kontaktów pomiędzy Polakami i Niemcami.

Wykres 2

Średni czas oczekiwania na granicy (w %)



Źródło: Badania własne.

Konsekwencje dla granicy wschodniej

Pełna implementacja Schengen oznaczała dla granicy zachodniej normalizację i ucieleśnienie „świata bez granic”, dla granicy wschodniej natomiast znaczne ograniczenia w kontaktach z sąsiadami poprzez fakt stania się ostatnią strażnicą „fortecy Europa”. W latach 2002–2005 ruch osobowy i ciężarowy na polsko-ukraińskiej granicy nieprzerwanie rósł¹⁵. Będące efektem polskiego członkostwa

¹⁴ J. Jańczak, *Ruch osobowy w polsko-niemieckim mieście podzielonym – zmiany reżimu kontroli granicznych od 1 maja 2004 roku i ich wpływ na przepuszczalność granicy* [w:] *Rozwój transgranicznej współpracy edukacyjnej w regionie Biała Podlaska – Brześć*, red. M. Adamowicz, A. Siedlecka, t. 2, Biała Podlaska 2007, s. 28–37.

¹⁵ I. Sikorska-Wolak, G. Kuca, *Zmiany wielkości ruchu granicznego na granicy polsko-ukraińskiej po akcesji polski z Unią Europejską* [w:] *ibidem*, s. 15.

w Unii Europejskiej restrykcje wizowe w stosunku do wschodnich krajów sąsiedzkich spowodowały ograniczenie ruchu osobowego. Jak obrazują dane zawarte w Tabeli 5, porównanie trzech pierwszych kwartałów lat 2006–2008 pokazuje, że po likwidacji kontroli granicznych na zachodzie i ich usztywnieniu na wschodzie ruch paszportowy spadł tam o ponad 25%! Jeżeli uwzględnić wzrost przekroczeń dokonywany przez obywateli polskich, okazuje się, że spadek liczby wizyt gości z wschodnich krajów sąsiedzkich wyniósł blisko 50%!

Tabela 5

Ruch graniczny osób na podstawie paszportów – granica wschodnia (Rosja, Białoruś, Ukraina) 2006–2008

Okres	Kategoria	Liczba osób (mln)
I–III kwartał 2006	Ogółem	24,7
I–III kwartał 2007	Ogółem	24,1
	Obywatele polscy	9,3
	Cudzoziemcy	14,8
I–III kwartał 2008	Ogółem	17,9
	Obywatele polscy	10,4
	Cudzoziemcy	7,5

Źródło: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–III kwartał 2008, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 56.

Zaprezentowane tendencje doprowadziły do znacznego ograniczenia kontaktów handlowych, będących podstawą egzystencji wielu mieszkańców obszarów przygranicznych. Utrudniło to również kontakty rodzinne, towarzyskie, kulturalne itp. Przykładowo na granicy polsko-ukraińskiej w IV kwartale 2008 r. spadł nie tylko ruch osobowy, ale także wartość dokonywanych zakupów za granicą, co spowodowane było między innymi zaostrzeniem przepisów regulujących ilość wwożonych do UE wyrobów tytoniowych¹⁶.

Jednocześnie jednak ograniczenia w podobnym okresie nie wpłynęły na kontakty handlowe o dużej skali. Dane zawarte w Tabeli 6 pokazują, że ruch ciężarówek nie zmniejszył się, wręcz odwrotnie, rósł w stopniu podobnym jak w poprzednim okresie. Był to w dużej części ruch tranzytowy o charakterze ponadlokalnym i ponadregionalnym. Dominowały w nim firmy przewozowe ze Wschodu.

Warto zauważyć więc, że „forteca Europa” na granicy wschodniej oznaczała przede wszystkim utrudnienia dla ruchu osobowego, nie towarowego, i dotknęła w znacznej mierze lokalnych mieszkańców.

¹⁶ *Badanie pilotażowe obrotów towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej w IV kwartale 2008 roku. Wyniki wstępne*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2009, s. 1–2.

Tabela 6

Ruch graniczny ciężarowych pojazdów mechanicznych – granica wschodnia
(Rosja, Białoruś, Ukraina) 2006–2008

Okres	Kategoria	Liczba ciężarowych pojazdów mechanicznych (mln)
I–III kwartał 2006	Ogółem	0,9
I–III kwartał 2007	Ogółem	1,1
	Obywatele polscy	0,3
	Cudzoziemcy	0,8
I–III kwartał 2008	Ogółem	1,2
	Obywatele polscy	0,4
	Cudzoziemcy	0,8

Źródło: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I–III kwartał 2008..., s. 64.

Polskie i niemieckie osadnictwo

Jednym z obszarów problemowych, szczególnie szeroko dyskutowanych na pograniczu zachodnim w kontekście Polskiej akcesji do Unii Europejskiej, była kwestia swobody zakupu nieruchomości. Obawiano się masowego wykupu ziemi, mieszkań i domów przez zachodnich sąsiadów, co miało prowadzić do depolonizacji tego obszaru. Obawy takie bazowały na dwojakiego rodzaju argumentach. Po pierwsze, historia przesiedleń skłaniała do refleksji nad możliwością powrotu dawnych mieszkańców w rodzinne strony z zamiarem osiedlenia się. Po drugie, wskazywano na specyfikę pogranicza i doświadczenia francusko-niemieckie. Na pograniczu francusko-niemieckim po wprowadzeniu czterech wolności oraz implementacji Układu z Schengen okazało się, że znaczna liczba Niemców osiedla się po francuskiej stronie granicy, pracując, ucząc się, lecząc itp. nadal po stronie niemieckiej. Różnica w cenach nieruchomości oraz dochodu powodowała, że mieszkanie po francuskiej stronie było tańsze dla wielu z nich. Jednocześnie z uwagi na znakomicie rozwiniętą infrastrukturę transportową oraz nieodczuwalność przekraczania granicy pozostawali oni zawodowo, społecznie, kulturowo, językowo i towarzysko powiązani z państwem niemieckim, asymilując się w bardzo ograniczonym stopniu. Dodatkowo popyt kreowany przez nowych osadników zza Renu podniósł ceny nieruchomości, powodując odpływ Francuzów do „tańszych” prowincji.

Wielu polityków i badaczy wskazywało na możliwość powtórki scenariusza francuskiego, wzmocnionego dodatkowo sentymentami terytorialnymi określonych grup Niemców. Doświadczenie pięciu lat członkostwa nie potwierdziło istniejących wcześniej obaw, pokazało natomiast proces odwrotny: polskie-

go osadnictwa po niemieckiej stronie granicy. Jest ono szczególnie widoczne w okolicach Szczecina oraz miast podzielonych. Okazało się, że osiedlanie się w Polsce – pomimo niższych cen – jest mało atrakcyjne dla Niemców. Spowodowane jest to wieloma czynnikami: niższym poziomem bezpieczeństwa, gorzej rozwiniętą sferą usług publicznych (infrastruktura, planowanie przestrzenne, czystość itp.), kwestiami kulturowymi i asymetrią, lokującą przeprowadzkę do Polski w obszarze antyawansu społecznego w oczach współziomków. Dodatkowo Niemcy z pogranicza sami zmagają się z problemami, przede wszystkim z wysokim poziomem bezrobocia oraz niższym poziomem życia niż w landach zachodnich lub Berlinie. Efektem jest masowa migracja – przede wszystkim ludzi młodych – do innych części kraju. Jej wielkość przekracza w niektórych miastach Meklemburgii-Pomorza Przedniego poziom 30% mieszkańców z czasów przed zjednoczeniem! Po opuszczających swoje dotychczasowe miasta i gminy mieszkańcach pozostają setki tysięcy pustych mieszkań i domów, rozbudowany system usług publicznych (puste szkoły, przedszkola itp.) oraz niedawno stworzona za pomocą federalnych środków infrastruktura.

Wytworzona pustka wypełniana jest bardzo często przez Polaków, co dokonuje się w ramach jednego z dwóch schematów. Pierwszy, charakterystyczny dla Szczecina, oznacza wynajmowanie lub zakup tańszych nieruchomości przez mieszkańców polskiego miasta¹⁷. Częstokroć są oni zachęcani do tego przez niemieckie władze samorządowe, postrzegające polskie osadnictwo jako ostatnią deskę ratunku przed całkowitą depopulacją¹⁸. (Inny typ reakcji dominuje wśród mieszkańców. W gminach o znacznym odsetku Polaków znaczne poparcie zyskuje niemiecka skrajna prawica.) Model ten funkcjonuje podobnie do odwróconego modelu niemiecko-francuskiego! Drugi schemat charakterystyczny jest dla miast podzielonych. Tutaj bardziej porównywalna charakterystyka przedzielonych granicą miejscowości pozwala na polską ekspansję motywowaną czynnikami funkcjonalnymi. Polacy zakładają firmy po niemieckiej stronie, studiują, uczą się, pracują itp.¹⁹ W tym przypadku niemieckie władze samorządowe częstokroć nie wyrażają nadmiernego entuzjazmu.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że opisane procesy zachodzą w warunkach nadal obowiązujących okresów przejściowych, limitujących swobodny dostęp pol-

¹⁷ B. Jonda, *Neue Formen der Migration und des Austausches im grenznahen Bereich oder: Was hat die ökonomische Entwicklung in Polen mit der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland zu tun?*, wykład wygłoszony podczas konferencji „Deutsche Polenforschung”, Darmstadt, 26–28 lutego 2009.

¹⁸ J. v. Wedel, *Sytuacja na granicy polsko-niemieckiej jako symptom stanu projektu „państwo narodowe”* [w:] *Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Toruń 2009, s. 28.

¹⁹ R. Bodziacki, op. cit.

skich obywateli do niemieckiego rynku pracy. Można więc przewidywać, że ich zakończenie dodatkowo zintensyfikuje zjawisko polskiej migracji. Ciekawym problemem badawczym staje się również stopień asymilacji przygranicznych polskich osadników, a więc kwestia ewentualnej polonizacji niemieckiej części pogranicza.

Wspólnota ponad granicą – wspólnoty graniczne

Bardzo istotnym aspektem efektów integracji dla pogranicza polsko-niemieckiego jest zmiana relacji pomiędzy zamieszkującymi je wspólnotami. Rodzaje kontaktów powodują konieczność dokonania analizy na poziomie samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców.

Instytucje samorządu terytorialnego polskiego pogranicza zachodniego, będąc „laboratorium integracji”, jako pierwsze w Polsce testowały instytucjonalną współpracę transgraniczną poprzez tworzone od 1991 r. euroregiony oraz dostęp do europejskich środków pomocowych w postaci przede wszystkim Phare CBC i inicjatywy INTERREG²⁰. Akcesja udostępniła pozostałe fundusze, umożliwiając ich efektywną eksploatację we współpracy ze sprawdzonymi wcześniej partnerami niemieckimi. Warto zwrócić uwagę, że współpraca samorządów obecnie odbywa się w logice pragmatyzmu instytucjonalno-finansowego, gdzie warunkiem dostępu do środków jest współpraca transgraniczna.

Organizacje pozarządowe na pograniczu polsko-niemieckim badane były przez autora na przykładzie miasta podzielonego Słubice–Frankfurt nad Odrą w latach 2005–2006²¹. Wnioski z wywiadów z ponad 50 organizacjami wskazują na fakt, że zdecydowana większość organizacji próbowała nawiązać współpracę z partnerami z drugiej strony granicy, a dwie trzecie z nich osiągnęło sukces. Pozostałe deklarują, że chciałyby współpracować. Jednocześnie 90% współdziała jedynie kilka razy w roku lub okazjonalnie.

Deklarowane cele szukania partnerów wykraczają poza pragmatyzm finansowy i koncentrują się wokół efektywniejszego zarządzania funkcjonowaniem organizacji, podwyższania poziomu wiedzy i – co ciekawe – tworzenia lokalnej solidarności. Jedynie pewną rolę odgrywa zwiększanie szans na pozyskiwanie wsparcia finansowego, przede wszystkim ze środków europejskich, gdzie posiadanie zagranicznego partnera jest częstokroć warunkiem niezbędnym. Do

²⁰ K. Kociubiński, *Transfrontier Co-Operation in Polish-German Borderland*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2000.

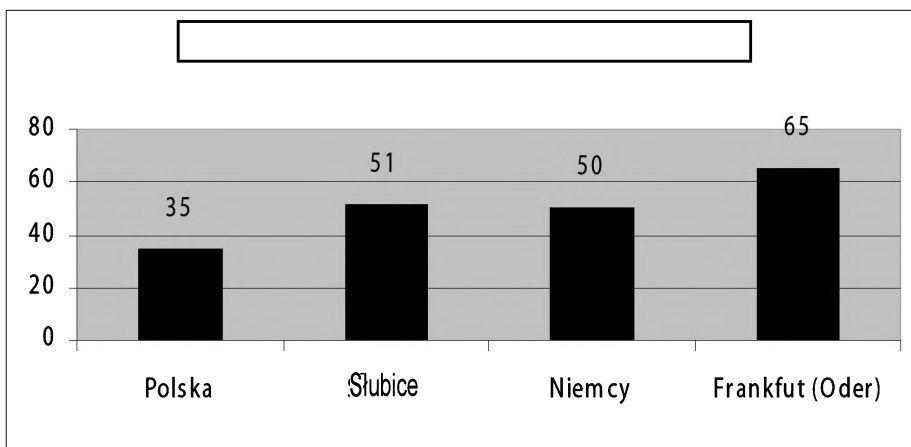
²¹ J. Jańczak, *Spółczesność obywatelskie w polsko-niemieckim mieście podzielonym. Rola lokalnych organizacji pozarządowych w kreowaniu transgranicznych zachowań partycypacyjnych* [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michalowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008, s. 389–404.

głównych problemów we współpracy zaliczano kwestie organizacyjne oraz brak informacji. Bardzo małą rolę we wskazaniach odgrywały różnice kulturowe i uprzedzenia. Pokazuje to, że z jednej strony obydwie miasta funkcjonują jako odrębne systemy miejskie, narodowe i kulturowe, z drugiej jednak istnieje duża wola nieinstrumentalnej współpracy określonych środowisk, gdzie trudna przeszłość nie jest postrzegana jako problem, a możliwości oferowane przez integrację są bezpośrednim czynnikiem motywującym.

Zakres integracji mierzony jakością i liczbą kontaktów międzyludzkich na pograniczu jest najslabszy spośród analizowanych poziomów. Nie istnieją, niestety, całościowe badania pokazujące dynamikę zmian w ujęciu czasowym po roku 2004. Prowadzone przez wielu badaczy analizy ukazują jednak społeczności funkcjonujące raczej obok siebie i ze sobą, połączone głównie interakcjami o charakterze komercyjnym i raczej pozbawione bezpośrednich kontaktów towarzyskich, kulturalnych etc. Jednym z wyjątków są instytucje edukacyjne funkcjonujące na różnym poziomie (od wspólnych przedszkoli po wspólne uniwersytety²²). Jednak nie obejmują one szerokich mas dzieci i młodzieży. Dodatkowo, przynajmniej na poziomie uniwersyteckim, instytucje te cieszą się słabnącym zainteresowaniem. Związane jest to paradoksalnie z „likwidacją” granicy. W warunkach *borderless Europe* absolwenci szkół średnich mogą wybierać

Wykres 3

Osobista znajomość Polaków i Niemców. Miasto podzielone na tle innych miast z Polski i Niemiec



Źródło: Badania własne.

²² Z. Kurcz, *Co pogranicze to uniwersytet? Idea transgranicznych uczelni na polskich pograniczach* [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania*, red. J. Leszkowicz-Baczyński, Zielona Góra 2001.

ośrodki zagraniczne, wcześniej to wspólna oferta graniczna była wystarczająco egzotyczna i atrakcyjna.

Prawdopodobnie najbardziej uderzającym przykładem poziomu zaawansowania tworzenia wspólnoty transgranicznej na poziomie mieszkańców jest osobista znajomość Polaków i Niemców badana przez autora w mieście podzielnym (Wykres 3).

Co zaskakujące, odsetek osób deklarujących osobistą znajomość Polaków i Niemców w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą był średnio wyższy jedynie o 15% od wyników uzyskanych w innych, niegranicznych miastach w Polsce i Niemczech. Podobnie deklarowana „bardzo dobra” znajomość języka niemieckiego badana w Słubicach nieznacznie odbiegała od innych miejscowości²³. Liczba odpowiedzi twierdzących była natomiast większa o około 20% w przedziale „znajomości komunikacyjnej”. Potwierdza to komercyjny kontekst kontaktów, gdzie należy załatwić jedynie podstawowe kwestie (cena, kolor, rozmiar itp.) w obcym języku. Interpretacja taka może zostać potwierdzona przez niechęć mieszkańców do niektórych transgranicznych projektów tworzonych przez władze miast. Przykładowo projekt transgranicznego tramwaju łączącego Słubice i Frankfurt nad Odrą, finansowany w większości ze środków europejskich, został odrzucony w referendum przez mieszkańców niemieckiego miasta. Sceptyczna była wobec niego również duża część Polaków. Projekt zagrażał bowiem interesom ekonomicznym i miejscom pracy wielu osób. Paradoksalnie dlatego, że likwidował wyjątkowość (brak wspólnej komunikacji miejskiej w przestrzennie jednolitym organizmie składającym się z dwóch miast) na rzecz normalności.

Wnioski

Analiza wpływu wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej z perspektywy polskiego pogranicza zachodniego dostarcza kilku ciekawych wniosków. Jako „laboratorium integracji” jest to teren najdłużej i najintensywniej doświadczający skutków integracji. Stanowi jednocześnie jeden z najbardziej czytelnych symboli tego procesu. Jest ucieleśnieniem idei „świata bez granic”, który jednak pozbył się roli szanca na rzecz pogranicza wschodniego. Jako najważniejsza polska granica obszar ten stanowił przedmiot szczególnych wysiłków, aby za pomocą likwidacji kontroli granicznych Polska mogła stać się „pełnoprawnym członkiem” Unii Europejskiej. Akcesja doprowadziła do rosnącej polskiej ko-

²³ J. Jańczak, *Společnosti na pograničzu – czy možliwa jest wspólnota bez autonomii* [w:] *Na wspólnej drodze do rozwoju infrastruktury transportowej. Autonomie i wspólnoty nowej Europy w świetle działań marketingu terytorialnego na pograničzu polsko-niemieckim*, red. J. Engelhardt, A. Wala, Gorzów Wielkopolski 2008, s. 87–95.

lonizacji niemieckiej strony granicy, natomiast na poziomie międzyludzkim nie wykształciła w pięcioletnim okresie silnych więzów ponadgranicznych, mimo prób podejmowanych przez organizacje pozarządowe i motywowane finansowo samorządy.